



CEE bankwatch  
network

Friends of  
the Earth  
Europe

# Погледът на обществото върху фондовете на Европейския съюз

Участие на гражданското общество в Кохезионния  
и Структурните фондове и фонда за развитие  
на селските райони

*Примери от Централна и Източна Европа*

Май 2005





# Погледът на обществото върху фондовете на Европейския съюз

Участие на гражданското общество в  
Кохезионния и Структурните фондове и фонда  
за развитие на селските райони.

*Примери от Централна и Източна Европа*



Май 2005





Екологично сдружение "За Земята" е член на CEE Bankwatch Network от 1997г. Като член на мрежата, "За Земята" развива кампания по наблюдение на Международни Финансови Институции като Европейската инвестиционна банка, Световна банка, както и ИСПА предприсъединителен фонд на Европейския съюз. Дейностите по тази кампания включват: наблюдение за стриктно информирание на обществеността за проектите, финансирани от МФИ в България, оказване на помощ на засегнати от тези проекти местни общности, предотвратяване на негативното им въздействие върху околната среда и промотиране на устойчиви решения за развитие. [www.zazemiata.org](http://www.zazemiata.org)



Информационният и учебен център по екология (ИУЦЕ) е неправителствена природозащитна организация, създадена през 1992 г. като колектив от съмишленици и регистрирана на 04.01.1995 г. Дейностите ни са насочени към повишаване информационното обезпечаване на гражданите и институциите в България по проблемите на опазването на околната среда, рационалното използване на природните ресурси, обучение на групи от активисти, членове на неправителствени организации (НПО) и др. по посочените проблеми [www.ceie.org](http://www.ceie.org)



Bankwatch Network е международна неправителствена организация с членуващи по настоящем организации от десет страни от Централна и Източна Европа и ОНД. Основните цели на мрежата са да наблюдава дейността на международните донори в региона и да поставя конструктивни алтернативи на техните политики и проекти. CEE Bankwatch Network е формално основана през 1995 и се превърна в една от най-силните мрежи в екологичната общност в Централна и Източна Европа. Основният фокус на мрежата попада върху въпросите за енергията, транспорта и разширяването на ЕС, както и върху работата по популяризиране на общественото участие и достъп до информация относно дейността на международните донори в региона. [www.bankwatch.org](http://www.bankwatch.org)



Приятели на Земята Европа е най-голямата народна екологична организация в Европа, обединяваща повече от 30 национални организации и хиляди местни групи. Тази организация организира кампании за защита на земята, хората и съвместното ни бъдеще. Приятели на Земята Европа координира и подкрепя кампании в широки области включително промяна на климата, енергия, екотакси, ядрена безопасност, храна, биотехнологии, глобализация, търговия, корпоративни отговорности и развитие, и регионални програми в Централна и Източна Европа и Средиземноморието. [www.foeeurope.org](http://www.foeeurope.org)

### **Дългогодишен опит в наблюдението на фондовете на ЕС в страните от ЦИЕ**

ИУЦЕ, За Земята, CEE Bankwatch Network и Приятели на Земята Европа осъществяват мониторинг над Европейските фондове в страните от ЦИЕ повече от пет години. Ние комбинираме участието в официални структури и процедури с независимо проучване и повишаване на общественото внимание относно програми и проекти финансирани от ЕС.

## **Съдържание**

<b>Въведение .....</b>	<b>3</b>
Фондове на ЕС в Централна и Източна Европа.....	3
Настоящата реформа на кохезионната политика на ЕС.....	3
Процесът на планиране в България за 2007 – 2013 .....	4
Неправителствени организации: наблюдатели (watchdogs) за правилното използване на парите на Европейските данъкоплатци .....	6
Достъп до информация относно проекти финансирани по програма ИСПА в България.....	7
<b>Принцип на партньорството.....</b>	<b>9</b>
Защо е важно партньорството? .....	10
Партньорството в настоящите регулации и на практика .....	11
Партньорството в новите регулации.....	12
<b>Обществено участие чрез стратегическа екологична оценка и оценка за въздействието върху околната среда (ЕО и ОВОС).....</b>	<b>14</b>
<b>Положителни примери от страните от Централна и Източна Европа .....</b>	<b>16</b>
<b>Нуждата от повишаване капацитета на неправителствените организации .....</b>	<b>20</b>
<b>Препоръки .....</b>	<b>21</b>
<b>Допълнителна литература .....</b>	<b>23</b>

## **Съкращения**

ЦИЕ Централна и Източна Европа

EAFRD Европейски аграрен фонд за развитие на селските райони

ОВОС Оценка на въздействието върху околната среда

ЕНПО Екологична неправителствена организация

ИСПА Инструмент за структурна политика за предприсъединяване

НПО Неправителствена организация

ЕО Стратегическа екологична оценка (SEA)

SWOT Анализ на силните и слабите страни, заплахите и възможностите

**Въведение**

Важни инструменти за единството между страните и регионите в Европа са Структурните, Кохезионния, фонда за развитие на селските райони и предприсъединителните фондове (фондове на ЕС). Съставлявайки повече от една трета от Европейския бюджет, фондовете представляват съществена финансова помощ, която формира дълготрайното развитие на страните и регионите бенефициенти. Ефикасното, прозрачно и екологосъобразно използване на фондовете е от голям интерес, както за хората от страните-получателки така и за европейските данъкоплатци от страните донори.

Един от начините за постигане на това е участието на неправителствени организации (НПО) и други заинтересовани страни в комитети за планиране, изпълнение и мониторинг на фондовете, както и при екологични оценки на финансираните програми и проекти.

Брошурата обяснява възможностите и важността на такова участие, описва някои позитивни примери от практиката и завършва с препоръки към ЕС и страните членки. Публикацията акцентира върху новите страни членки от Централна и Източна Европа, които ще станат основните ползватели на тези фондове.

**Фондове на ЕС в Централна и Източна Европа**

Държавите от ЦИЕ започват да получават и използват първите фондове на ЕС през периода 2000 – 2003 г. Това бяха ИСПА, САПАРД и ФАР 2000. През настоящия втори период, 2004–2006, след тяхното присъединяване към ЕС, те започнаха да получават „нормалните“ структурни, кохезионни фондове и фонда за развитие на селските райони. България и Румъния ще продължават да получават предприсъединителни фондове до приемането им в ЕС през 2007 г. Всички страни в ЦИЕ сега се готвят за период на финансиране, 2007 – 2013 г.

**Настояща реформа на кохезионната политика на ЕС**

През 2005 и 2006 г. ще бъдат взети важни решения, относно това как новото поколение еврофондове ще работи през периода 2007 – 2013 и какво ще се финансира.

Новите регулации на европейско ниво са в подготовка и ще дефинират правилата за фондовете за 2007 – 2013 г. Европейската Комисия публикува своите предложения за новите регулации през юли 2004 г. Оттогава те бяха дебатирани от страните членки в Съвета на Европа и от Европейския парламент. Регулациите ще бъдат последвани от Стратегически насоки за общността. Предложенията на Комисията се очакват през май 2005 г. Насоките ще определят основните приоритети, за които страните членки и регионите могат да използват евро-финансирането през 2007 – 2013 г.

В същото време в някои страни членки и региони тече подготовка: съответните органи планират как ще използват постъпващите през 2007 – 2013 г. средства. Страните членки трябва да изготвят обща Национална проекторамка за развитие и по-специфичните Оперативни програми. Тези документи ще бъдат преговаряни с Европейската комисия вероятно в края на 2005 и началото на 2006 г.

### **Процесът на планиране в България за 2007 – 2013**

Процесът на планиране на структурните фондове за България започва през 2003 г. Общата координация е възложена на Агенцията за икономически анализи и прогнози (АИАП) към Министерството на финансите (МФ), която е пряко отговорна и за изготвянето на Националния план за развитие (2007 – 2013 г.).

В Агенцията е създадена Дирекция "Национален план за развитие" със следните основни функции:

- Изготвя Националния план за развитие в съответствие с изискванията, на регламент 1260/1999 на Съвета на Европейския съюз;
- Координира работата на отрасловите министерства в процеса на разработване, анализ и актуализиране на Националния план за развитие;
- Участва в консултациите с Европейската комисия при изготвянето на Рамката за подкрепа от общността, основана на Националния план за развитие;
- Участва в разработването на система от показатели за анализ и оценка на Оперативните програми;
- Участва в разработването на система от критерии за избор на проекти в рамките на Оперативните програми.

Методологията на АИАП дава концепцията, етапите, принципите, отговорните институции, плана за действие и отношенията с Европейската комисия при изготвянето на плана. Концепцията на НПП е, че планът "е национален стратегически документ, който дефинира визията, стратегическите цели и националните приоритети на развитие, а също и необходимите финансови ресурси и институционална рамка за тяхното достигане. Планът обединява всички съществуващи секторни и регионални стратегии, насочени към развитие на отрасъл, сектор, район или цялата икономика. В този смисъл НПП представлява дългосрочната публична инвестиционна програма на страната, обединявайки инвестициите във физически активи и човешки

капитал. НПР е стратегическа платформа за формулиране и изграждане на политики за устойчиво развитие”.

Дефинирани са девет етапа при изготвянето на плана, като участието на обществеността и на НПО в частност е неравномерно в различните етапи. Измежду заложените принципи, най-важни за гражданското общество са принципите на партньорство, равни възможности за всички граждани, устойчиво развитие и съгласуваност.

АИАП действа и като секретариат на Координационния съвет по НПР и на работната група по НПР. След разговори между представители на НПО-коалицията за използване фондовете на ЕС за устойчиво развитие с Дирекция НПР на АИАП е открита процедура за избор на представител на природозащитните НПО в работната група по НПР.

Процесът на координация на НПР и оперативните програми е организиран по методиката на форумите. С помощта на Швейцарската агенция за развитие и сътрудничество (ШАРС) ще бъдат проведени четири форума. На тях ще бъдат дискутирани – общо от представителите на ОП и представители на социалните партньори и различни експерти (независими и експерти на основни политически партии) – SWOT анализите, приоритетите, индикаторите и бюджета на програмите.

Планът за действие включва 29 стъпки, някои от които са изключително важни с оглед прилагането на принципа на устойчивост и тяхното правилно изпълнение ще е от ключова важност. По-специално става дума за следните стъпки:

- 3 – Изготвяне на ръководства и методологии;
- 5 – Мобилизиране на ключовите социално-икономически партньори;
- 13 – Преглед на всички съществуващи стратегии в страната;

- 15 – дефиниране на визия и стратегически приоритети;
- 17 – Индикативно разпределение на фондовете между ОП;
- 20 – Стартиране на предварителната оценка;
- 22 – Оценка на въздействието върху макроикономиката;
- 23 – Изготвяне на ОВОС (вероятно стратегическа оценка по Директива 2001/42)
- 24 – Обединяване на оперативна и стратегическа част в единен, последователен и цялостен програмен документ.
- 25 – Осигуряване съгласуваност с политиката на ЕС;
- 26 – Публичност.

Основната дейност по тези стъпки (особено след стъпка 20) ще се извърши през 2005 г. и началото на 2006 г.

От пролетта на 2005 г. в работната група за НПП участва и представител на природозащитните НПО.

**Неправителствени организации: наблюдатели (watchdogs) за правилното използване на парите на Европейските данъкоплатци**

Неправителствените организации играят важна контролираща роля за осигуряване на правилното усвояване на средствата от ЕС. Те не само критикуват грешките и отчитат негативните въздействия, но също и предлагат добри алтернативни решения. Чрез независими експертизи, повишаване на общественото съзнание, инициране на дебати и мониторинг върху работата на отговарящите за еврофондовете държавни органи, намесата на НПО помага за гарантиране на прозрачност и вземане на демократични решения и способства за повишаване ефективното използване на оскъдните обществени ресурси. Участието на тези организации също води до подобряване качеството на подбраните проекти, спомага за уравнивяване на непропорционалното

влияние на строителните лобита върху усвояването на фондовете и намалява потенциалните случаи на измами и корупция.

В същото време повишената обществената активност във вземането на решения, е фактор за демократична политика и добро управление. Експертизите на НПО допълват често ограничения капацитет на държавните органи в страните от ЦИЕ.

Намесата на екологичните НПО в частност е важна за това, да се осигури, че разпределяните средства на ЕС насърчават устойчиви модели за развитие на тези региони от ЕС, уважават европейските и национални екологични приоритети и законодателства, и не допринасят за увреждане на околната среда.

Включването на НПО е практически само първата стъпка за повишаване прозрачността в усвояването на средствата на ЕС. То трябва да бъде допълнено от законови изменения и процедури, свързани с целия процес на управление на фондовете (наблюдение на търговете, избор на проекти, отговорности на изпълнителните агенции и пр.)

#### **Достъп до информацията относно проекти финансирани по програма ИСПА в България**

Навременния и лесен достъп до документи свързани с проектите по програма ИСПА са съществени за извършването на граждански контрол върху ефективното използване на средствата от програмата. Гражданите, които са крайни бенефициенти на помощта от Европейския съюз, трябва на най-ранен етап да бъдат информирани за икономическите и социалните ползи и разходи от проекта, и въздействието му върху околната среда. НПО като представители в Комитетите по наблюдение и контрол (КНК) на Европейските фондове също са силно зависими от прозрачността относно документите и процедурите по одобрение и изпълнение на проектите. НПО представителите, преди срещите на КНК, получават кратки отчети (Monitoring Sheets) за проведените през периода тръжни процедури и изпълнението на условията от финансовия меморандум. В повечето случаи обаче,

информацията представена в тези отчети не дава пълна картина за качеството на изпълнение на проектите и условията по договора.

Според правилника на Мониторинговия комитет изпълнителните агенции по програма ИСПА трябва да подпомагат членовете на Комитета в тяхната работа, включително да им предоставят нужните документи.

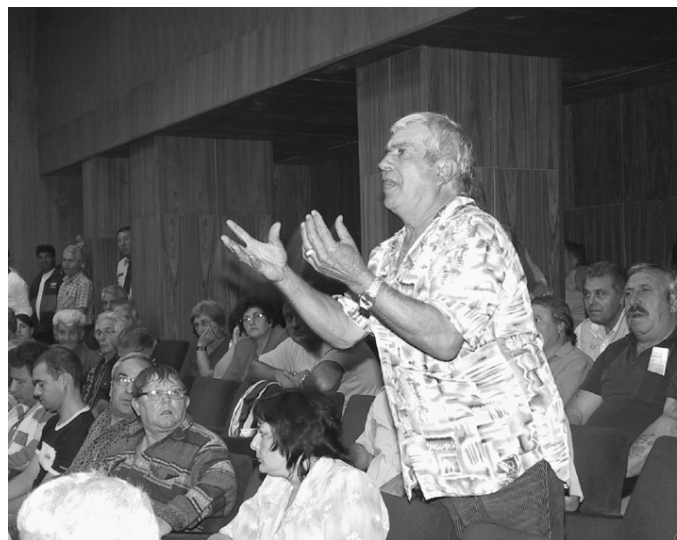
През 2004 г. екологично сдружение За Земята, като член на КНК по ИСПА, проведе проучване на обществения достъп до документи относно проектите кандидатстващи или получили финансиране по програмата. Целта на проучването бе да установи как Изпълнителните агенции (ИА) по програмата отговарят на рутинни искания за достъп до обществена информация. Бяха подадени поредица официални искания за информация към Министерство на околната среда и водите, Министерство на транспорта, Изпълнителна агенция "Пътища" и координатора на програмата - Министерство на финансите. За няколко от проектите бяха поискани документите за кандидатстване (апликационна форма) към програма ИСПА, предварителните проучвания и финансовите анализи. Документите за кандидатстване по програма ИСПА съдържат информация за фазите на изпълнение на проекта, неговото съответствие с европейското законодателство и цели и описание на проекта по същество. Заедно с предварителното проучване, апликационната форма, представлява съществена начална информация за засегнатото население.

Трябва да се подчертае, че информацията поискана от За Земята е изготвена с финансиране от ЕС или с бюджетни средства и представлява обществена информация според Закона за достъп до обществена информация.

Министерство на околната среда и водите отговори в законоустановения срок на подадените заявления. Копия от исканата информация бяха предоставени, като в допълнение към фотокопието Министерство на околната среда предостави и

копия на електронен носител. За съжаление обаче не всички Изпълнителни агенции се отнесоха така положително към исканията за информация. Като интересен пример може да се спомене отговора на Изпълнителна Агенция "Пътища" относно достъпа до предварителните проучвания за АМ "Люлин". Агенцията сметна документа за търговска тайна, тъй като е резултат от договор с трети лица. Фактът, че изработването на документа е финансирано с обществени средства и представлява важна информация за засегнатото население не бе взет в предвид.

Критичното в случая е, че всяка от Изпълнителните агенции има свое третиране на това каква част от документите по подготовката и изпълнението на проектите по ИСПА могат да бъдат предоставяни на обществеността. На 6-тия КНК по програма ИСПА представителите на Европейската комисия изказаха становище, че всичките документи поискани като част от проучването на За Земята са смятани за обществено достъпни според европейските норми.



снимка: За Земята

*Обществено обсъждане на Национален център за третиране на опасни отпадъци в България, кандидатстващ за финансиране от ИСПА*

## **Принцип на партньорството**

Неправителствените организации вършат повечето от работата си свързана с фондовете на ЕС независимо, извън официалните структури. Въпреки това те могат да работят успоредно с националните, регионалните и местните власти в официално партньорство в различни органи, наблюдавайки различни фази на управление на средствата. Например:

- работни групи подготвящи **програмни** документи;
- комитети по управление или работни групи, които помагат при **изпълнението** на Оперативните програми и предварителния избор на проекти за финансиране;
- комитети по **наблюдение**, които да следят за ефективността и качеството на Оперативните програми.

Такава кооперация между различните органи и НПО е базирана на принципа на партньорство, заложен в регулациите за фондовете на ЕС. Когато са допуснати до даден комитет, обикновено НПО номинират или избират свои представител, който впоследствие редовно им докладва .

### Защо е важно партньорството?

Независимият доклад на Европейската комисия<sup>1</sup> за принципа на партньорство заключава, че партньорството е ключово за успеха на фондовете на ЕС като изтъква следните причини:

- По-широкото участие води до по-голяма легитимност на единната политика на ЕС;
- Правилното партньорство води до по-добра координация на европейските фондове;
- Въвличането на партньорите в наблюдението на европейските фондове подобрява прозрачността на тяхното усвояване;
- Включването на партньори води до по-добро разпределяне на фондовете чрез подобрен избор на проектите и разпространяване на информация към потенциалните инвеститори.

---

<sup>1</sup> John Kelleher, Sarah Batterbury & Elliot Stern. "The Thematic Evaluation of the Partnership Principle. Final Synthesis Report." The Tavistock Institute, февруари 1999.

### Партньорството в настоящите регулации и на практика

Принципът на партньорство в настоящите регулации гласи, че “Страните членки са длъжни да осигурят обширно и ефективно участие” на регионални, местни и други държавни органи, икономически и социални партньори, както и “други подобни и компетентни организации” в планирането, изпълнението, наблюдението и оценяването на европейските фондове<sup>2</sup>.

Като резултат от тази непълна формулировка досега, участието на НПО бе оставено на благоволенieto на националните институции. По тази причина включването на НПО в управлението на фондовете варира значително в отделните страни членки. Докато някои органи гледат на принципа на партньорство сериозно и канят неправителствените органи-



Снимка: За земята

*Обществено обсъждане на финансираната от ЕС магистрала София – Перник, в България. Местното население е против предлагания маршрут*

зации да участват в партньорски структури като успоредно с тях и други икономически и социални партньори, други органи отговарящи за различни средства или етапи на изпълнение (често в една и съща страна), ги изключват. Това се отразява негативно на качеството, ефикасността и прозрачността на усвояването на еврофинансирането в тази страна.

---

<sup>2</sup> Наредба на съвета (ЕК) No 1260/1999 от 21 юни 1999 г. осигурява основното обезпечаване на Структурните фондове.

Дори когато неправителствените организации са поканени да участват в структурите за партньорство, се сблъскват с други проблеми като:

- назначаване на представители на неправителствени организации от даден орган, вместо да им се предостави правото сами да номинират, чрез отворена и прозрачна процедура;
- проблеми с достъпа до информация;
- неясни и променливи правила;
- непрозрачен процес за избиране на проекти;
- липса на капацитет за пълноценно участие.

#### **Партньорството в новите регулации**

През периода 2007 – 2013 г. Европейската комисия планира до известна степен да намали контрола си върху управлението на фондовете и да възложи по-голяма отговорност на страните членки и регионите. Въпреки че децентрализирането е добре дошло то води до нарастване нуждата от партньорство с НПО, които могат да играят ролята на наблюдатели с цел правилното използване на парите на европейските данъкоплатци от всяка страна-членка. Ако фондовете не бъдат отворени за по-голямо обществено наблюдение и участие, контролът им може да се концентрира в ръцете на националните институции отговарящи за управлението им. Опитът показва, че страните бенефициенти не винаги са способни да развият прозрачен механизъм за управление на средствата и дори са наблюдавани случаи на злоупотреби и корупция.

За съжаление предложенията на Комисията за новите регулации<sup>3</sup> правят само малко подобрения относно принципа на партньорство. Вместо “ и други подобни компетентни органи” се споменава пооткрито за “други подходящи органи, представлящи гражданското общество, екологични партньори, неправителствени организации и други такива промотиращи равенството между половете.” Тази фраза е малка стъпка напред, но все още липсват ясни и задължителни правила за въвличането на НПО<sup>4</sup>.

Така основното подобрение за следващия финансов период се свежда до препоръката партньорството да се отнася и за Кохезионния фонд и новия фонд за развитие на селските региони (EAFRD)<sup>5</sup> – Европейски аграрен фонд за развитие на селските райони. В предишните регулации за тези фондове се говори много малко за партньорството. В допълнение към формулировката на предложената регулация, в тази за EAFRD специално се споменава за “екологични организации” в списъка с партньори.

Сега зависи от Съвета на Европа и Европейския парламент да преговарят и одобрят новите регулации (лято – есен 2005 г.). Някои страни членки в Съвета на Европа вече се противопоставят на новата фраза за гражданско общество в предложенията на Комисията и предпочитат да се придържат към досегашната по-обща формулировка. От друга страна

---

<sup>3</sup> Предложение за Наредба на съвета, осигуряваща основното обезпечение на Европейския регионален фонд за развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд COM(2004)492, 14.7.2004.

<sup>4</sup> Друг знак за слабостта и некомпетентното отношение на Комисията относно участието на гражданското общество, е това, че не са позволени обсъждания на стратегическите насоки на кохезионната политика, докато това е възможно за стратегическите насоки за селското развитие. Това противоречи на Бялата книга на ЕК за управление на Европа и стандартите за провеждане на обсъждания от 2002 г.

<sup>5</sup> Кохезионния фонд ще бъде управляван чрез регулациите за фондовете на ЕС (и специфичните регулации за КФ). EAFRD ще се управлява чрез отделни регулации, виж: Proposal for a Council Regulation on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD), COM(2004)490, 14.7.2004

проекто-доклада на Европейския парламент<sup>6</sup> „отхвърля отслабването на принципа на партньорство, имайки предвид оригиналното предложение и апелира за подкрепа за списъка от подходящи органи, който трябва да включва екологични неправителствени организации и органи представляващи инвалидите”.

Имайки предвид децентрализирането на управлението на фондовете и залога от нарастналата сума на публичните ресурси, Съветът на Европа и Европейският парламент се нуждаят от ясни правила за партньорство. НПО трябва да бъдат ясно споменати в в клаузата за партньорство и тяхното въвличане в партньорските структури да стане задължително за всички страни членки. Тъй като много финансирани от ЕС проекти имат значително въздействие върху околната среда, екологичните НПО също трябва бъдат специално споменати сред задължителните партньори. Регулацията трябва също да дефинира общата минимална рамка за участие, отнасяща се например за достъпа до навременна и достатъчна информация, правила за процеса на коментиране и пр.

### **Обществено участие чрез стратегическа екологична оценка и оценка за въздействието върху околната среда (ЕО и ОВОС)**

Освен партньорския принцип, процедурите за Стратегическа екологична оценка - ЕО и Оценка за въздействието върху околната среда - ОВОС предлагат друга възможност на обществото да се включи в дейностите финансирани от ЕС.

ОВОС и ЕО са процедури за предотвратяване и ограничаване негативното въздействие върху околната среда, които включват и обществени консултации. Резултатите от тях (например предложени алтернативи или ограничителни мерки) трябва да се

---

<sup>6</sup> Проектно-доклад PE 355.471 от Konstantinos Hatzidakis, Regional Development Committee.

отчетат при вземането на решения. ОВОС и ЕО са особено важни за програми и проекти, кандидатстващи за финансиране от ЕС, включващи голямо инфраструктурно строителство, което може да има значително въздействие върху околната среда.

ОВОС се отнася за конкретните проекти, като включва консултации с местната общност, която може да бъде засегната от тях. ЕО е предназначена да се прилага на по-високо ниво и по-ранен стадий на планове, програми и политики. По тази причина през 2005 г. ЕО трябва да се прилага от всички страни-членки върху новите програми за финансиране за периода 2007 – 2013 г., като част от тяхната по-широка предварителна (ex-ante) оценка.

Ако се прилагат правилно, ЕО и ОВОС могат да бъдат силни и ефективни инструменти за обществено участие и минимизиране на екологичните щети. За съжаление екологичните оценки изготвяни за програми и големи проекти финансирани от ЕС в ЦИЕ обикновено досега са съпътствани от сериозни недостатъци. Твърде често ефективното обществено участие в оценяването беше изключено и мнението на местните граждани и НПО бе пренебрегвано. В много случаи ОВОС се прави чак след като са взети решенията за конкретни характеристики на проекта (като площадка, маршрут, избрана технология и др.)<sup>7</sup>. По този начин ОВОС често се използва като оправдание за предварително взети задкулисни решения, вместо като база за избиране на оптималния вариант на проекта или за неговото подобряване, като в същото време общественото мнение се

---

<sup>7</sup> Такъв беше случая, например с продължаването на проектите от предприемаческия фонд ИСПА: магистралата София – Перник в България; магистралата Прага - Дрезден в Чехия; Центъра за управление на отпадъците в Северозападна Естония; Центъра за управление на отпадъците в Сзолнок, Унгария и линията Биелско-Бяла-Циесзин в Полша. Тези случаи са анализирани в *Making EU Funds Work for People and the Environment: Case Studies from Central and Eastern Europe*. CEE Bankwatch Network & Friends of the Earth Europe, юни 2004.

омаловажава. Такъв подход противоречи на духа на закона и прави оценките безсмислени.

Поради увеличаването на трансфера на средства от ЕС в страните от ЦИЕ, очаквано през периода 2007 – 2013 г., изключително важно е тези страни да изготвят коректно екологични оценки и Комисията да настоява по-твърдо за стриктното им изпълнение. Като първа стъпка през 2005 г., ЕО която трябва да се изготви за новите проекто-програми е необходимо да включва съдържателни консултации и те да се организирани достатъчно рано, за да има все още възможност за съществени промени в програмите.

### **Положителни примери от страните от Централна и Източна Европа**

Следващата секция представя някои от по-позитивните примери за въвличане на НПО през периода 2000 – 2006 г., които могат да се приложат и в други страни.

#### **Полша: НПО избрани да участват в Управляващия комитет на Кохезионния фонд**

Чрез отворен и демократичен процес на избор, за всеки от двата Управляващи комитета (за транспорт и за околна среда), бяха номинирани по един представител от екологично НПО, чиято задача беше да проведат предварителна селекция на кандидатстващите за финансиране проекти. В комитетите НПО представителите работят за по-прозрачни критерии за избор, изтъкват важността на ОВОС при избора на проекти или подчертават необходимостта от използване на финансовите ресурси за прилагане на екологичното законодателство. От изключителна важност е, че двамата представители консултират местни НПО за индивидуални проекти, прегледани от комисията. Редовната взаимна комуникация между представителите в комитетите и по-широката общност на неправителствените организация, чрез специализирани имейл списъци и уеб-сайтове, прави участието на НПО в комитетите много по-ефективно. За

съжаление, когато Комитетът по транспорта беше реформиран през 2004 г., Министерството на инфраструктурата игнорира демократичната процедура за избор и еднолично номинира само един представител на НПО.

### **Естония: Постижения в планирането и изпълнението**

Докато първата национална програма за структурните фондове за периода 2000 – 2003 г. беше изготвена без публично участие и без ЕО, във втората програма за 2004 – 2006 г. имаше повече участие. Около 80 различни социални партньори бяха консултирани, включително и няколко екологични НПО. Една трета от мненията на неправителствените организации бяха взети под внимание и записани в проекто-програмата. По-късно обаче, за съжаление, този процес отбеляза известен спад: правителството промени договорените приоритети и стартира нов процес с по-малко обществено участие. Под силен натиск на неправителствените организации ЕО все пак беше проведена.

За изпълнение на програмата, на екологичните НПО бяха предложени две места в управителния комитет за наблюдаване развитието на екологичната инфраструктура, финансирано от структурните фондове (ERDF). Едната организация не прие директната номинация и нейният представител бе избран чрез отворена процедура. Подкрепен със солидни аргументи, представителят на екологичните НПО, можеше да гласува по важни предложения в комитета, като например в полза на възобновяемата енергия и опазването на околната среда. Програмният период за 2007 – 2013 г. стартира без участие на неправителствени организации, но след натиск от страна на екологичните НПО, правителството одобри принципи за общественото участие в процеса на планиране.

### **Унгария: неправителствени организации са наети, за да помогнат при селекцията на проекти**

Унгарското правителство нае като подизпълнител Националното сдружение на природозащитниците (The National Society of Conservationists – NSC), водеща унгарска екологична НПО да оцени

екологичната устойчивост на проектите в Регионалната оперативна програма. Сдружението създаде група от 10 експерти от местни организации-членове, които вече са оценили стотици проекти. Повечето от проектите бяха одобрени от експертите, някои бяха дори рекламирани, други отхвърлени или върнати за допълнителна информация. Също така бяха приети предложенията на Националното сдружение на природозащитниците за подобряване на екологичния критерий в конкурсите за проекти.

### **Литва: предотвратен конфликт на интереси благодарение на натиска на неправителствена организация**



снимка: Atgaja

*Настояване за прозрачност на проектите за пречиствателни станции финансирани от ЕС, Литва.*

Отпадните води в гр. Каунас и други литовски градове причинява замърсяване на реките и на Балтийско море. Поради това са построени пречиствателни станции, често с финансиране от ЕС. Литовската екологична НПО Atgaja от дълги години апелира за подобни съоръжения и напълно подкрепя тези проекти. Въпреки това,

по време на тържната процедура за пречиствателната станция с биологично третиране в гр. Каунас, финансирана от ЕС, се носеха слухове за липса на прозрачност и вероятни нарушения на процедурата по избор на строителната компания. Когато Atgaja разследва ситуацията, откри, че такива нарушения на процедурите могат да се случат при подобни проекти и в други градове. След като Atgaja сигнализира официалните власти и медиите, и организира обществен протест, през декември 2004 г. властите отмениха проекта за гр. Каунас, главно заради страха, че ако нарушенията се докажат, Литва рискува да изгуби финансирането от ЕС. Беше взета поука и

новата тръжна процедура бе анонсирана през 2005 г. Въпреки закъснението, бяха предотвратени възможни нарушения и беше обезпечено финансирането от ЕС за този полезен проект. Това ще помогне за в бъдеще да се намалят конфликта на интереси и да се увеличи прозрачността при финансираните от ЕС проекти в Литва.

### **Словакия: мерки срещу корупцията, предложени от НПО и приети от правителството**

През март 2001 г. системни злоупотреби с пред-присъединителните фондове в Словакия доведоха до избухване на корупционен скандал. Липсата на прозрачност позволи на някои хора да насочат помощите от ЕС към компании по техен избор, както и за собствено облагодетелстване. В резултат от разкритието на злоупотребите от медиите и НПО, бяха направени промени в управлението на фондовете в ЕС и в Словакия. В резултат Центъра за екологична обществена защита (Centre for Environmental Public Advocacy – CEPА), който беше в основата на разкриването на скандала, инициира формирането на група от неправителствени организации, за осъществяване наблюдение върху фондовете на ЕС на национално ниво.

В момента тази група включва 20 представители на различни НПО, включително и членове на различни комитети за наблюдение (КНК). Групата системно разменя информация, провежда редовно срещи и разпространява независима информация за фондовете на ЕС сред обществеността, общините и медиите, разработва политики и промени в законодателството. Например, инициира редица законодателни мерки за увеличаване на прозрачността, предотвратяване на конфликти на интереси, злоупотребите и корупцията в управлението на ЕС заемите. Предложението беше прието от Словашкото правителство през август 2004 г. и стана задължително за всички ръководни органи. По този начин от пример за лошо управление на фондовете на ЕС, Словакия може да се превърне в пример, който може да се препоръчва и на другите страни.

## **Нуждата от повишаване капацитета на неправителствените организации**

Участието в партньорски структури занимаващи се с фондовете на ЕС, изисква запознаването с голям обем от документи, както и значителни експертни и технически познания. НПО в комитетите за наблюдение, управление и планиране, са винаги ценени заради техния професионализъм, знания и конструктивен подход. Обаче, техният капацитет като организации с нестопанкса цел е ограничен, особено в Централна и Източна Европа. Обикновено на неправителствените организации, дори не им се възстановяват директните разходи свързани с участието им (транспортни разходи при срещи на комитетите, нощувки, наемане на експерти). За разлика от държавните служители, НПО-ата не получават техническа помощ от фондовете на ЕС за работата им в партньорските структури.

Колкото повече държавните органи откриват постепенно ползата от партньорството с НПО и бавно отварят нови възможности за участие, толкова този ограничен капацитет става пречка за участие. Дори с подобри стандарти за партньорство прилагани в ЕС, въвличането на гражданското общество не ще е възможно без повишаване на капацитета и осигуряване на повече ресурси за работата на неправителствените организации. За да се избегне ограничаването на участието на НПО, произтичащо от липсата на ресурси те трябва да бъдат подпомагани чрез обучения, повишаване на капацитета и покриване на директните им разходи.

Един скорошен положителен пример от Полша, където правителството предложи създаването на специална Оперативна програма – Гражданско общество, за да подкрепи общественото участие през периода 2007 – 2013 г.

### **Препоръки**

- Европейският парламент и Страните-членки трябва да подобрят условията за партньорство в новите регулации за фондовете на

ЕС, така че да направят включването на неправителствените организации на всички етапи от работата на фондовете задължително за всички страни-членки и да дефинират чисто и ясно минималните критерии за участие.

- Докато детайлното разработване на структурите за партньорство трябва да се остави на страните-членки и регионите, **Европейската комисия трябва да публикува съобщения или насоки за партньорство** с цел общо да повиши стандартите за включване на неправителствените организации във финансираните от фондовете дейности в съюза. Страните-членки трябва бъдат задължени да докладват на комисията за това как се прилага принципа на партньорство.

- Имайки предвид ползите от включването на НПО и планираната децентрализация на управление на фондовете, участието на неправителствените организации като партньори се нуждае от **подкрепа чрез обучения, повишаване на капацитета и покриване на директните разходи**. Комисията трябва да изиска страните-членки да подкрепят НПО-ата партньори чрез бюджетите за техническа помощ, или чрез схемата на Глобалните грантове (Global Grants Scheme) или чрез създаването на собствена оперативна програма за гражданското общество (по примера на Полша сега). Същевременно, Комисията трябва да обмисли създаването на нов европейски фонд за подпомагане повишаването на капацитета на такива неправителствени организации под член 43 от новата регулация за фондовете на ЕС.

- Комисията трябва да настоява за **правилно провеждане на ЕО и ОВОС** във всички страни-членки. ЕО и ОВОС трябва да се провеждат на ранен етап в процеса на взимане на решения, да включват ефективно обществено участие. Всякакви незаконни намеси от страна на инвеститора върху резултатите от ЕО и ОВОС са неприемливи. Финансиране да не бъде отпускано за програми и проекти, където не са проведени коректно ЕО и

ОВОС и особено, когато общественото мнение е пренебрегнато без всякакви обяснения.

- Комисията и страните-членки трябва да обсъдят следните предложения с цел повишаване на прозрачността и участието на обществото специално за големи проекти<sup>8</sup>
- А) създаване на прост и лесно достъпен механизъм на съответствие за големите проекти, който да осигури тяхното съгласуване с европейското и националното (особено екологичното) законодателство;
- В) оценяване на общественото мнение за големите проекти, когато им се прави оценка. Тъй като големите проекти се нуждаят от значително финансиране с пари на данъкоплатците, одобряването им не трябва да става от една малка група експерти.
- Комисията трябва да окуражава страните-членки да следват примера на Словакия и да приемат специфични анти-корупционни мерки с цел да предотвратят всякакви злоупотреби с фондовете на ЕС.

---

<sup>8</sup> Като „големи проекти“ в новите регулации за фондовете се разбират тези, чиято обща стойност надхвърля 50 млн. Евро, или 25 млн. Евро за екологични проекти.

## Допълнителна литература

### Публикации на CEE Bankwatch Network и Friends of the Earth Europe

*Best Available Practices: Public Participation in Programming, Implementing and Monitoring EU Funds.* CEE Bankwatch Network, Friends of the Earth Europe, Institute of Environmental Economics, September 2004.

[http://www.bankwatch.org/publications/studies/2004/best\\_practices\\_10-04.pdf](http://www.bankwatch.org/publications/studies/2004/best_practices_10-04.pdf)

*Public participation in programming, implementing and monitoring EU structural funds and the cohesion fund - environmental context. A legal analysis.* Marcin Stoczkiewicz, Environmental Law Center. CEE Bankwatch Network, Institute of Environmental Economics, September 2004.

[http://www.bankwatch.org/publications/studies/2004/legal\\_analysis\\_12-04.pdf](http://www.bankwatch.org/publications/studies/2004/legal_analysis_12-04.pdf)

"Partnership Principle in Practice: NGO Involvement in the EU Funds Programming, Management and Control." Proceedings of a conference in Brussels, October 21-23, 2004.

[http://www.coalition-on-eufunds.org/oct\\_seminar\\_2004/](http://www.coalition-on-eufunds.org/oct_seminar_2004/)

*Making EU Funds Work for People and the Environment: Case Studies from Central and Eastern Europe.* CEE Bankwatch Network & Friends of the Earth Europe, June 2004.

[http://www.foeeurope.org/publications/2004/eu\\_casestudies\\_June2004.pdf](http://www.foeeurope.org/publications/2004/eu_casestudies_June2004.pdf)

*Billions for Sustainability? Lessons learned from the use of pre-accession funds.* CEE Bankwatch Network & Friends of the Earth Europe, November 2002.

[http://www.foeeurope.org/publications/2002/Billions\\_for\\_sustainability.pdf](http://www.foeeurope.org/publications/2002/Billions_for_sustainability.pdf)

**Информационен и учебен център по екология** - [www.ceie.org](http://www.ceie.org)

**Кампанийни сайтове на ЕС „За Земята“**

Национален център за третиране на опасни отпадъци

<http://www.zazemiata.org/bw/radnevo/>

Автомагистрала Люлин - <http://www.zazemiata.org/bw/ljulin/>

## **Други публикации**

"Civil Society as a Partner in European Union Structural Funds". European Citizen Action Service, November 2004.

*The illusion of inclusion: Access by NGOs to the structural funds in the new member states of eastern and central Europe.* Report for the Euro Citizen Action Service. Brian Harvey Social Research, July 2004.

*Partnerships for Sustainable Development? Report on the Structural Funds Programming Process in Central Europe.* Milieukontakt Oost-Europa, February 2004.

Public Participation in Strategic Environmental Decisions: Guide for Environmental Citizens Organizations. Svitlana Kravchenko, European ECO Forum, December 2003.

© 2005 ЕС "За Земята" и ИУЦЕ – CEE Bankwatch Network.

За повече информация и копия от брошурата свържете се на:

info@zazemiata.org, +359 2 951 53 18

ceie@ceie.org, +359 2 980 84 97

Тази публикация е разработена с финансовата подкрепа на Foreign and Commonwealth Office Global Opportunities Fund UK



## 10 причини за отваряне на фондовете на ЕС към по-широко участие на гражданското общество

Включването на гражданското общество в работата на фондовете:

- 1 повишава прозрачността и предотвратява измамите и корупцията
- 2 уравновесяване на непропорционалното влияние на строителните лобита върху усвояването на фондовете
- 3 води до финансиране на по-качествени проекти и подобро усвояване на фондовете
- 4 допълва ограничения административен капацитет на националните органи
- 5 внася независими експертизи и множество различни бележки относно дейността на фондовете засягащи: околната среда, равенството между половете, социалния ефект, нуждите на инвалидите, качеството на живот и т. н.
- 6 допринася за по-ефективно използване на парите на европейските данъкоплатци
- 7 допринася общо за демократичната и ангажирана политическа култура
- 8 укрепва както обществената ангажираност към проектите така и легитимността на единната Европейска политика
- 9 води до истинска децентрализация на фондовете на ЕС
- 10 е необходимият отговор на увеличените ресурси на ЕС, които ще се похарчат (336 млрд. евро предвидени за 2007 - 2013)

